

□ 蔡文青

投资体制改革与国企改革问题研究

一、社会主义市场经济下企业应当是投资的主体

在传统计划经济体制下,企业是政府机构的附属,本质上不是一个利益主体,不具备自主投资的权利和能力。企业投资仅仅是国家投资计划实现的工具。企业对投资既无利益追求,也不承担任何责任。

在社会主义市场经济下,市场配置资源成为基础性手段,而社会资源配置过程必然是市场主体活动的过程。在现代市场经济中,市场主体可以是企业,也可以是个人,政府有时也可以成为市场主体。但由于现代经济的生产、服务社会化、专业化、规模化日渐明显,因此个人越来越不可能成为市场的基本主体。政府则由于其主要职能是宏观经济的调控者和市场的监督者、仲裁者,也不应该成为市场的基础性主体。企业作为现代社会化大生产的主要组织形式,是社会商品和服务的主要供应者,是市场配置资源实现者,而个人和政府的绝大部分市场行为也通过企业来实现,因此,企业是现代经济的基本市场主体。

投资是资源配置的基本形式,投资的成败在微观上直接影响投资主体的收益和损失,在宏观上影响资源的有效、合理配置。由此可知,作为社会资源配置的重要方面,投资活动的宏观效果取决于投资主体的目标取向。政府由于地位的特殊,其行为往往是多目标取向的,有政治的、社会的、经济的。有些时候为了政治的需要可能放弃经济的目标。因此政府一般不适宜作为经营性项目投资主体。而企业则不同,企业是一个利益主体。我国经济体制改革目的就是使企业成为真正的市场主体,其实质就是要建立和完善作为独立利益主体的行为机制,这才能使其把利益最大化作为从事一切经济活动的动力。与参与市场交换、市场竞争一样,企业总是把追求利益最大化作为投资的最终目标。为此,企业自主的投资决策一般来说就比较科学,决策前的市场调查,项目筛选、评估,实施方案制定和论证都围绕降低投资成本,缩短周期,取得最高回报,延长盈利时间。企业这种微观的最佳配置资源的行为直接影响到宏观上资源配置的优化节约、减少重复、提高效率。反过来,结构优化、经济运行流畅又会给企业提供一个优良的市场环境。可见企业成为投资主体是整个改革目标的重要部分。

二、投资体制缺陷对国有企业改革明显不利

无论是从改善宏观管理角度,还是从企业扩大自主权角度,都让人们感悟到投资体制改革的重要性。10多年来进行了若干方面改革,并取得了一定的成就。概括起来有三个方面:(1)企业取得了一定的投资自主权,初步明确企业投资主体地位。(2)一定程度上拓宽了企业的融资

渠道,有助于企业成为投资主体。(3)初步形成了投资责任和风险机制,有助于企业主体行为规范。但是,总体上说,企业的主体地位还没有到位,国有企业尤其没有到位。投资体制还存在明显的缺陷。问题主要有五个方面:(1)政企不分在投资上表现明显。一方面大中型项目投资大多数仍由政府直接投资,另一方面一些项目虽由企业投资,但决策出于政府机构。(2)政府对企业投资的干预、限制过多,以项目审批制度层层控制住企业。(3)企业融资渠道不畅、手段单一,不管是间接融资还是直接融资基本上仍为计划分配,而融资计划与投资无计划又产生矛盾冲突,这明显限制了企业投资主体地位的发挥。(4)企业负担重,积累能力差。国有老企业由于历史原因普遍地资本结构不合理,负债率很高。同时,尽管不断采取一些政策措施减轻国有企业的负担,但减了税负又增加了体制改革中的各种成本负担,还不包括社会摊派。由此,积累能力薄弱也严重影响投资主体地位的发挥。(5)资本市场发育滞后,市场中介不规范,也给企业成为投资主体造成障碍。

由于投资体制上的这些缺陷,影响了企业主体地位的形成。投资主体地位不到位又对国有企业改革形成制约作用。(1)影响企业资产重组优化结构。实践已经证明,国有企业改革必须与调整改组结合起来才能收到实效。而调整、重组是通过增量投资与存量调整结合实现的。如果增量投资或存量调整有一个方面受限,都会阻碍重组和优化。实际上我国目前的情况是增量投资和存量调整名义上均可通行,但国有企业自主权都不很落实。资产重组、结构优化进程缓慢,正是当前国有企业处于十分困难境地的重要原因之一。(2)资源配置主体错位,造成重复建设,过度竞争,边际效益下降,使许多国有企业陷入困境。如上述在很大程度上可以说投资主体仍是政府为主,当前市场的竞争背后是地方政府的竞争。出于经济的和非经济的目的,地方政府往往不顾本地的比较优势,不顾或不可能顾及全国市场情况,相互抄袭和攀比,盲目投资,使得市场过度竞争。重复投资建设,过度竞争,伴随而来的是一些企业采用种种手段进行恶性竞争。恶劣的市场环境使大多数比较“正统”的、机制比较不活的国有企业处于相当不利的地位。企业效益下降,发展前景不明,对企业改革的顺利进行起了很大的阻遏作用。

三、投资体制改革必须与国有企业改革同时进行

无论从国有企业改革目标出发,还是从国有企业改革顺利进行角度考虑,都应当使投资体制改革与国有企业改革同时进行。核心问题是企业成为真正的投资主体。这需要进行一系列的制度创新,采取多方面的改革措施。

1. 进一步缩小政府投资的范围。据有关方面估算,我国目前政府财政预算内外投资约占15%,但占70%的国有单位投资中实际上有一块是政府投资。这不仅使投资责任难以落实,而且不利于所有制结构调整。因此,应当减少国家直接投资,放宽产业准入政策。除少数需由国家垄断的部门外,都应允许企业投资,而政府一般不再对竞争性项目投资。从缩小政府投资范围、相应扩大企业投资范围来奠定其成为主要投资主体的基础。

2. 减少和取消政府对投资项目的审批制度。项目审批是在计划经济体制下形成的,间接体现了政府是投资的决策者。项目审批制度有四大缺陷。第一,妨碍企业成为真正的投资主体;第二,弱化了投资项目的风险责任;第三,影响效率;第四,容易产生腐败现象。实际上,现行的审批制度并不能综合平衡全国的投资,事实证明连重复投资也没能控制住。为此,今后似可对竞争性项目一律实行登记备案制,不再进行审批。垄断性、基础性项目则可由审批制改为专家评议制。

3. 落实投资主体的基本权利。在国有企业改革过程中,同时进行国有资产管理体制改革,建立出资人制度,凡是投资拥有财产权和被授权行使企业财产所有权的机构,依法享有收益权、重大决策权和选拔经营者三项基本权利。目前从理论上对出资人的三项权利并无异议,但在实践上仍对出资人做出种种政策限制。

4. 扩大企业的融资渠道。企业融资的实现直接关系到企业投资决策的实现,投融资是密切难分的。如果仅仅给企业以投资主体的地位,又同时限制企业的融资,那自主权无异于摆摆样子。扩大企业融资渠道,主要是扩大直接融资,如扩大债券、股票的发行规模和发展多种融资形式。融资方式多样化、市场化是企业成为真正投资主体的重要保证。所有能够吸纳国内外资金的办法都应允许尝试。除目前国际通行的国内外合资、合作、项目融资、BOT、TOT、ABS等方式外,还可以探索一些新的方法,如建立产业投资基金等。

5. 提高企业积累能力。当前提高国有企业积累能力须从两方面入手。一方面是采取各种措施,包括增资减债,减员增效,调整资本结构,逐步提高企业的积累能力;另一方面,减少企业的社会负担坚决清除乱摊派、乱收费,以降低企业的经营成本,从而提高效益,增强积累能力。

在落实各项投资体制改革措施的同时,企业自身改革要加快,尽快使国有企业的资产责任落实到人,建立起激励和约束机制,并让投资风险责任寓于其中。

(作者单位:复旦大学;单位邮编:200433)

(上接第8页)

参考文献:

- 青木昌彦等:《转轨经济中的公司治理结构——内部人控制和银行的作用》,中国经济出版社1995年版。
- Benston, J. George: "Universal banking", *Journal of Economic Perspective*, Volume 8, Number 3 Summer 1994.
- Bernake, S. Ben: "Nonmonetary Effects of the financial Crisis in the Propagation of the Great Depression", *The American Economic Review* Vol, 73, NO. 3, 1983.
- (日)德地立人,宋文雷:“从日本的泡沫经济看中国的股票市场”,《改革》,1997年第5期。
- Dow, James and Gorton, Gary: "Stock Market Efficiency and Economic Efficiency: is there a connection?", *The Journal of finance*, NO. 3, July 1997.
- Hart, Oliver: "Corporate Governance: Some Theory and Implication", *The Economic Journal*, 105 (May), 1995.
- 刘世锦:“资本市场发展:能否成为国有企业转轨的重要突破口”,《改革》,1997年第4期。
- Tobin, J. "On the Efficiency of the Financial system", *Lloyd's Bank Review*, July 1984.
- 许小年:“信息、企业监控和流动性”,《改革》,1996年第4、5期。
- Wolfson, H. Martin: "Irving Fisher's debt-deflation theory: its relevance to current conditions", *Cambridge Journal of Economics* 1996, 20.
- 张春霖:“国有企业改革与国家融资”,《经济研究》,1997年第4期。
- 周天勇:“改革面临重大转折:从国家借贷经济转向社会资本经济”,《经济研究》,1995年第5期。

(作者系上海财经大学经济学系博士研究生;单位邮编:200083)